

# *CONCLUSIONES DEL CONGRESO DE LA ASOCIACION DE FISCALES (\*)*

## *I. INTRODUCCION*

Hace ya casi tres años, en mayo de 1980, un grupo de unos cincuenta fiscales se reunían en Sigüenza con una idea vieja y una pretensión específica: La idea, la de constituir una Asociación de Fiscales, tras el fallido intento de unión de Jueces, Fiscales y Secretarios, y la de que esa asociación a crear, reuniendo el mayor número de fiscales cualesquiera que fuesen sus talantes ideológicos, constituyera un vehículo capaz de hacer eficaces las distintas aspiraciones de los miembros de la Carrera Fiscal tanto en su status profesional como en lo referente a los cambios necesarios en la maquinaria de la Justicia y en las leyes aplicables. La meta inmediata, la modificación del proyecto de Estatuto del Ministerio Fiscal que configuraba a éste como un órgano gubernamental, reafirmando así nuestro deseo de un Fiscal que, directamente relacionado con los tres poderes del Estado, tuviera como norma básica de actuación los principios de imparcialidad y sujeción a la legalidad.

Meses despues, en noviembre de 1980, un congreso constituyente celebrado en Albacete daba vida a una Asociación integrada ya por más de 250 fiscales donde de nuevo se defendió un M.F. como Institución integrada en el Poder Judicial con funcionamiento autónomo a través de sus propios órganos de gobierno, relacionado directamente con los demás poderes, pero siempre bajo el imperio de los principios de legalidad e imparcialidad. A partir de entonces, la Asociación centró su actividad primordial en lograr que el futuro Estatuto del M.F. recogiese esta idea y, en definitiva, conseguir que su actuación, tanto en su funcionamiento interno como externo, se ajustara lo más posible a principios objetivos y democráticos.

---

(\*) Fuengirola, diciembre 1982.

Con la aparición del Estatuto del M.F. (L.O. 50/1981, de 30 de diciembre) en el que se recoge en buena parte nuestras pretensiones, la Asociación, sin olvidar la defensa de los derechos estrictamente profesionales de sus asociados, trata de dirigir su actividad en dos direcciones: La delimitación de la figura del M.F. en el marco del nuevo Estado constitucional a través del desarrollo reglamentario del Estatuto citado y, particularmente y a la mayor urgencia, de algunos temas del mismo vitales (en especial el Consejo Fiscal por la importancia de sus funciones y la composición de sus miembros democráticamente elegidos por todos los fiscales), sabedores en cualquier caso que el Fiscal es una figura no ya desconocida por la sociedad sino, lo que es peor, mal conocida. La segunda dirección se encamina a la aportación de soluciones concretas y válidas a los múltiples problemas con los que hoy cuenta una Administración de Justicia en buena parte ineficaz en cuanto no responde a las exigencias que la sociedad actual nos reclama. Todo ello con la conciencia bien clara de que a nosotros mismos, los fiscales, no nos es lícito escudarnos sin más para justificarnos ante esa ineficacia en la existencia de leyes decimonónicas o en la falta de medios materiales, sino que tenemos una parcela de propia responsabilidad que asumir.

En este sentido se orientó el Congreso ordinario celebrado el pasado mes de diciembre en Fuengirola. Congreso de una Asociación que ya cuenta con más de trescientos asociados; lo que supone superar la mitad de la plantilla de la Carrera Fiscal. De las tres ponencias allí debatidas se incluyen aquí las conclusiones de dos de ellas, el Fiscal en el marco constitucional y el Fiscal en los procesos, omitiendo las conclusiones de la tercera ponencia por entenderla de menor interés al referirse a la modificación de los estatutos de la propia Asociación.

Quede en cualquier caso patente el reto que la Asociación tiene hoy cara al futuro, cual es el de que estas conclusiones no queden en mera teoría ni se constituyan como una meta alcanzada, sino precisamente como todo lo contrario; que sean un punto de partida a partir del cual sigamos trabajando como fiscales y como asociados en hacer reales las pretensiones que aquí se exponen y en lograr configurar definitivamente al Ministerio Fiscal como un órgano válido y eficaz de un Estado que quiere ser social, democrático y de derecho.

*LADISLAO ROIG BUSTOS*  
*Presidente de la Sección de Baleares*  
*de la Asociación de Fiscales*

## II. PONENCIAS

### *1ª Ponencia: El Ministerio Fiscal como institución constitucional*

Tomando como punto de partida la exposición de la Ponencia "Construcción dogmática del Ministerio Fiscal en nuestra Constitución" y las Comunicaciones presentadas, se abre un debate en el que se acuerda que el M.F. de conformidad con la normativa constitucional es un órgano estatal, no del ejecutivo, constitucional e integrado en el Poder Judicial.

En consecuencia, se considera que la Constitución y el Estatuto Orgánico suponen un avance de la legislación anterior en la configuración del M. F. como órgano integrado en el Poder Judicial, con mayor legitimación en el ejercicio de las funciones que le señala el artº 3 del Estatuto garantizada por los principios de legalidad e imparcialidad, sin perjuicio de seguir manteniendo un juicio crítico sobre las posibilidades reales de que el Fiscal pueda cumplir dichas funciones debido a su dependencia, como funcionario, del Poder Ejecutivo. Por lo que se contempla con lógicas reservas el futuro Reglamento en la medida en que pueda agravar esa dependencia; expresándose asimismo el deseo de que el Poder Ejecutivo haga un uso moderado de las facultades que establece el artº 8 del Estatuto orgánico.

Sobre este extremo se manifiesta la coincidencia en la aspiración de que la Asociación tenga un mayor protagonismo en el desarrollo reglamentario, articulando los cauces necesarios para ello tanto con el Mº de Justicia como con la Fiscalía General del Estado de forma que en el futuro Reglamento aumente y se robustezcan las garantías de los derechos profesionales de los miembros del Mº Fiscal, aspirando en la misma línea a que se potencien las facultades, especialmente en materia de nombramiento, del Consejo Fiscal.

El análisis de la comunicación sobre "la defensa de los ciudadanos por el Mº Fiscal" da paso a la proposición de la necesidad de delimitación de la figura del Defensor del Pueblo respecto del Mº Fiscal y al estudio de la posible conexión entre ambas instituciones, reclamando para el Fiscal los medios legales que se conceden a aquel en su Ley orgánica; poniéndose de manifiesto, sin embargo, la necesidad de que el Fiscal asuma plenamente, con todos los medios procesales y extraprocesales que tenga a su alcance, el cumplimiento de sus funciones estatutarias y en particular la defensa de las garantías procesales y la protección de los Derechos fundamentales; a este fin se propone la necesidad de desarrollar el párrafo último del artº 4 del Estatuto, en relación con la facultad de investigación, que le confiere el artº 13 de la Ley orgánica del Defensor del Pueblo, para asegurar el control efectivo de posibles actuaciones irregulares de la Administración. En este sentido se consideró una exigencia inexcusable la necesidad de que el Fiscal disponga de los medios de investigación indispensables para tal fin, articulando su relación con los distintos Cuerpos de investigación del Estado, en la doble versión de Fuerzas de Seguridad y de los Organismos administrativos que en alguna forma realizan dichas funciones investigadoras; en esta dirección quedó patente la preocupación por el incumplimiento por parte de la Administración del artº 72 del vigente Estatuto que le obliga a dotar a las Fiscalías de los medios precisos para el cumplimiento de sus fines.

En base a la comunicación "Mº Fiscal ante el interés social", se analizó la conveniencia de definir y dar contenido a la misión del Fiscal, dar satisfacción al interés social, tal como se establece en la Constitución y el Estatuto orgánico. Con este propósito se entendió que dicho concepto comprende los derechos económicos y sociales que reconoce el Capítulo 3º del Título I de la Constitución apuntándose que hasta el presente esos derechos están insuficientemente protegidos.

En relación con este tema se resaltó asimismo la necesidad de precisar la intervención del Mº Fiscal en los ámbitos no penales, en cumplimiento de lo dispuesto en el artº 3-6º del Estatuto orgánico.

Desde el punto de vista estrictamente penal se subrayó la falta de tipificación en el Código vigente de conductas que pueden lesionar estos intereses, asimismo la carencia de medios de investigación eficaces para tal fin y la pasividad de algunos organismos de la Administración en el cumplimiento de la obligación legal de denunciar las conductas presuntamente delictivas de que tienen conocimiento en el ejercicio de su competencia.

Con la finalidad de dar cumplimiento al derecho a la información de los ciudadanos proclamado en la Constitución y a la facultad establecida en el artº. 4-5º del Estatuto orgánico de informar a la opinión pública se acordó promover la creación en las Fiscalías de los canales de comunicación que permitan un mejor conocimiento de la función del Fiscal y al mismo tiempo un mayor acercamiento a la sociedad a la que sirve.

### Acuerdos

1ª.- Que por la Asociación se inicien gestiones con el Ministerio de Justicia y Fiscalía General del Estado, para que en la promoción de los actuales Abogados Fiscales de Ingreso al grado de Ascenso, se siga idéntico sistema que el establecido para los Jueces de Distrito y Municipales. Caso de que dichas gestiones no tuvieran éxito, impugnar la aplicación específica de la referida O. M. 7 Julio 1982 por ser contraria a derecho ya que infringe la disposición adicional del Estatuto Orgánico del M. F. de 30 de diciembre de 1981, así como supone una interpretación restrictiva y discriminatoria de la transitoria segunda.

2ª.- Que por el Ministerio de Justicia se proceda a la readaptación de las retribuciones de los Abogados Fiscales, grado de ingreso a la nueva situación creada por la integración de las Carreras, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 32, 33/1, 34/3 y 53 del Estatuto Orgánico del M. F.

3ª.- Supresión de la intervención preceptiva del M. F. en los juicios de faltas.

4ª.- Supresión de las aún existentes agrupaciones de Fiscalías de Distrito.

5ª.- Efectiva integración funcional de los Abogados Fiscales de Ingreso en las respectivas Fiscalías de las Audiencias y aplicación de la disposición transitoria segunda nº 2, párrafo 2º.

6ª.- Exigencia de una inmediata regulación de la plantilla de acuerdo con criterios de flexibilidad e interpretación restrictiva del párrafo 2 del artículo 39 del Estatuto del M. F.

7ª.- Desarrollar reglamentariamente los artículos 35/4, y 36/5 en el sentido de que cuando no haya peticionarios para vacantes que conlleven el traslado forzoso de algún miembro de la Carrera, se cubrirán con los siguientes más antiguos que lo soliciten, aunque no tengan la categoría requerida. En tanto en cuanto no se lleva a cabo la publicación del Reglamento se estará al contenido de esta conclusión en los ascensos y traslados a los que se refiere, solicitándose así del Ministerio de Justicia y Fiscalía General del Estado.

8ª.- Por la Asociación se solicitará del Ministerio de Justicia que se aumente el número de funcionarios de la segunda categoría, de forma que se produzca el ascenso automático de todos los Abogados Fiscales grado de ascenso ingresados antes de la entrada en vigor del Estatuto del M. F. con el fin de que no se defrauden las expectativas de ascenso de los mismos.

9ª.- Se urja al Ministerio de Justicia, el pronto desarrollo reglamentario del Estatuto, y particularmente a efectos de la rápida constitución del Consejo Fiscal.

10ª.- Revisión del sistema retributivo por exigencias del grado de incompatibilidad y la importancia y responsabilidad de la función.

*2ª. Ponencia: El Ministerio Fiscal en los procesos***Diligencias preliminares de investigación del Ministerio Fiscal**

1.— Dichas diligencias, cuyo empleo debe realizarse con cautela, deben ir dirigidas exclusivamente hacia el esclarecimiento de los hechos.

2.— Admitir la posibilidad de que en el curso de dichas investigaciones el M. F. pueda tomar declaraciones a aquellas personas que tuvieran relación con el hecho que se investiga, en cuyo caso el interrogatorio se deberá revestir de todas las garantías legales.

3.— Relacionado directamente con el apartado anterior, entender que las citaciones que a tal efecto se efectúen por el M. F. no deben tener un carácter vinculante.

4.— En orden a la naturaleza jurídica de estas investigaciones se debatió su carácter procesal o meramente administrativo sin llegar a un acuerdo mayoritario sobre este tema.

**Intervención en la instrucción**

1.— Mantener la necesidad de la inspección del Fiscal en los procedimientos, bien entendido que no se trata de una inspección del Juez, sino de los procedimientos strictu sensu.

2.— Interesar que la Asociación propugne el más exacto desarrollo y cumplimiento de los números 1º, 2º y 5º del artículo 4 del Estatuto del M. F.

3.— En orden a la personación del M. F. en los sumarios se mantuvieron dos posturas sin que ninguna de ellas fuese refrendada mayoritariamente:

a) Personación limitada únicamente a los supuestos del artículo 319 de la L. E. Criminal.

b) Ampliación de la intervención o personación del M. F. con carácter más genérico, en cuyo caso debería restringirse la utilización de la revocación del auto de conclusión y la solicitud de la práctica de nuevas diligencias.

4.— En materia de responsabilidad civil se propugna una mayor intervención del M. F., haciéndose constar la falta de medios con que se cuenta en orden a las averiguaciones pertinentes; en este sentido se entiende que no deben bastar las declaraciones de industria, hacienda, etc., así como la posibilidad de pedir la última declaración sobre la renta.

5.— Interesar una mejor regulación de la indemnización procedente en los casos de delito masa o víctima colectiva (delitos contra la salud pública, fraudes en materia de alimentación, etc.), así como una mayor efectividad del M. F. en estos procesos con la organización de una verdadera información pública.

6.— Propugnar la petición de indemnización a quien haya sufrido perjuicio por el anormal funcionamiento de la Administración de Justicia; en este sentido se patentiza el deseo general de una inminente regulación legal que desarrolle el artículo 121 de la Constitución.

**Intervención en la ejecución de las sentencias**

1.— Propugnar una intervención más eficaz del M. F. en la concesión de la condena condicional.

2.— Relacionado con el anterior punto, se estimó como muy positivo la posibilidad de crear los llamados "expedientes de personalidad" o "piezas de personalidad" en los que se incluirían informes y dictámenes de psicólogos, sociólogos, asistentes sociales, etc. sobre la personalidad de la persona a quien se va a otorgar o denegar la condena condicio-

nal; dicho expediente o pieza sería igualmente de especial interés en orden a la adopción o no de cualquier medida restrictiva de derechos que durante la tramitación de los sumarios se pudieran acordar, así como a la hora de la graduación de la pena a solicitar o imponer por los Fiscales y Tribunales respectivamente.

3.— Potenciar la figura del Fiscal de Vigilancia para que actúe, mediante los correspondientes dictámenes y en su caso ulteriores recursos, en todos aquellos supuestos en que conforme al artículo 76.2 de la L. O. General Penitenciaria, debe intervenir el Juez de Vigilancia.

4.— Ejercer por el M. F. un mayor control en el archivo, tanto provisional como definitivo, de las ejecutorias, así como en las tasas judiciales (particularmente las tasas en los procesos penales de los abogados por el ejercicio de la acción civil).

5.— Instar que la tramitación de la cancelación de antecedentes penales se realice de oficio, así como que el plazo de 10 años establecido en el Código Penal respecto a la dicha cancelación de antecedentes sea concedido de forma automática.

#### Garantías procesales

1.— Propugnar que la asistencia del Letrado al detenido sea impuesta de forma obligatoria por Ley.

2.— Incluir entre los derechos de que se instruye al detenido el de poder ser reconocido por un médico-forense.

3.— Obligatoriedad para cualquier miembro del M. F. de poner en conocimiento del Colegio de Abogados cualquier anomalía que se observe en cuanto a la asistencia al detenido por parte de dichos profesionales.

4.— En los supuestos de aplicación del artículo 3º de la L. O. 11/1980 de 1 de diciembre sobre los supuestos previstos en el artículo 55.2 de la Constitución, propugnar la inmediata comunicación al M. F. de la detención de cualquier persona a fin de que el control sobre su situación sea realmente eficaz.

5.— Instar el más frecuente control del M. F. de la situación de los detenidos mediante periódicas e imprevistas visitas a las Comisarías y demás centros de detención.

#### Prisión preventiva

1.— Necesidad de control por el M. F. de las prisiones preventivas, y en este sentido se propugnan dos medios simultáneos:

a) A través de los Jueces de Instrucción mediante la notificación de los autos de prisión y especialmente de libertad, haciéndose constar la insuficiencia que en la actualidad suelen contener los citados autos en orden a los datos personales y fácticos que en los mismos se contienen.

b) A través de los Directores de los centros penitenciarios mediante la remisión de fichas directamente a las respectivas Fiscalías en las que se hagan constar los ingresos y libertades en los Centros que dirigen.

2.— Derogación de los artículos 503 y 504 de la L. E. Criminal propugnando la vuelta a su primitiva redacción.

3.— Solicitar que se incluya en la nueva redacción de la L. E. Criminal la fijación de un tiempo máximo de prisión preventiva.

4.— Finalmente existió una propuesta sobre la que no se llegó a un acuerdo mayorita-

rio acerca de propugnar una mayor flexibilidad en el mecanismo de las retiradas de acusación en evitación de posibles sentencias condenatorias subsiguientes a períodos irregulares de prisiones preventivas; como contrapropuesta a la tesis anterior se entendió no era necesario acudir a la retirada de la acusación siempre que exista un control efectivo de las diligencias penales por el M. F. antes o a partir de formular su calificación provisional.

### III. COMUNICACIONES

#### 1.— *El Fiscal en la defensa de la víctima*

El Ministerio Fiscal es defensor de la víctima por imperativo de los artículos 105 y 108 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y artº 3-4. Estatuto del Ministerio Fiscal.

Ha de hacer efectiva esa defensa cumpliendo las diversas funciones que se regulan en el Código Penal y Ley de Enjuiciamiento Criminal:

Activa personación en el proceso. Petición de medidas aseguratorias, cauciones, destierros.

Protección de la víctima en el proceso para evitar molestias y coacciones. Perdonos.

Ejercicio de la acción civil. Comprobar renunciaciones. Actualizar indemnizaciones. Atención a los peritajes, incluidos los de los Médicos Forenses. Aportación al proceso de la situación económica y familiar de la víctima. Atención a la pieza de Responsabilidad Civil. Adecuada tramitación del apremio. Rehabilitación del artº 118 del Código Penal, conseguir pago de indemnizaciones.

Propuestas:

1º.— Si hay acusación particular, no ejercicio de la acción civil por el Ministerio Fiscal.

2º.— Si no hay acusación particular, canalizar a través del Ministerio Fiscal toda la documentación que aporte la víctima.

3º.— Reglamentación adecuada de la identificación del autor por la víctima evitando el vis a vis.

4º.— Que el Ministerio Fiscal pueda dirigirse contra el Seguro Voluntario, eliminando instrucciones de la Fiscalía General del Estado.

5º.— Que el Tribunal pueda absolver de la acción penal y condenar sólo en la acción civil. Incluso en caso de fallecimiento del acusado.

6º.— Responsabilidad civil subsidiaria del Estado si el acusado carece de bienes y el hecho deja a la víctima o familiares en la indigencia o gravemente afectado en su economía.

7º.— En supuesto de reos ausentes, artº 843 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Establecer un sistema eficaz sin acudir a la vía civil costosa.

#### 2.— *Jurisdicción militar*

— Extensión excesiva de la jurisdicción militar en contraposición a la regulación cons-

titucional: intervención del M. F. en el punto concreto de las cuestiones de competencia de la siguiente forma:

Planteadas la cuestión de competencia, el fiscal planteará la cuestión de inconstitucionalidad de la vis atractiva en materia de competencia por parte de la jurisdicción militar en cada uno de los casos irregularmente desarrollados por el C. J. M.

— Facultad de que el Fiscal General pueda vincular con sus circulares al Cuerpo Jurídico Militar (existen antecedentes históricos). Existe otra propuesta al respecto que propugna la desaparición de la figura del fiscal militar con carácter general, volviéndose al sistema de nombrar fiscales para casos concretos.

— Que no exista normativa especial sobre la inembargabilidad total o parcial de los sueldos de miembros de las Fuerzas Armadas.

— Potenciar el Reglamento del M. F. que le permite al tener conocimiento de una detención por la jurisdicción militar recabar información y en su caso plantear la cuestión de competencia.

### 3.— *Jurado*

1.— Potenciar la realización de estudios y trabajos sobre la futura regulación de la institución del jurado.

2.— Se propugna la clarificación del artículo 125 de la C. E. que debe interpretarse en el sentido de que el término “podrán” se refiere a los ciudadanos, no a la posibilidad de una facultad del poder legislativo en cuanto la implantación del jurado.

3.— Potenciar el prestigio de la institución, mediante las oportunas publicaciones, estudios y debates.

4.— Asimismo, para su estudio futuro se ha hablado de la posibilidad de un tipo de jurado especial para delitos militares y para procesos a Jueces, Magistrados y Fiscales por delitos en el ejercicio de sus funciones.

### 4.— *Policía judicial*

1.— Creación de una policía judicial especializada y autónoma.

2.— Dependencia orgánica de dicha policía del C. G. P. J.

3.— Dependencia funcional del Juez y Fiscal.

4.— Transferencias de funciones y presupuesto (equiparación en situaciones administrativas con los componentes de otros cuerpos).

5.— Interesar del Fiscal General del Estado que remueva los obstáculos que dificulten la aplicación del artículo 4/2º del E. M. F.

6.— Procurar una intensificación de las relaciones con la policía, a nivel de asociaciones.

### 5.— *Juicios de faltas*

— Poner de manifiesto las actuaciones al M. F. con una triple posibilidad de actuación del mismo:

1.— Sobreseimiento.

2.— Declaración de falta sin asistencia a juicio oral.



### 3.— Declaración de falta con asistencia a juicio oral.

### 6.— *Menores*

El fiscal debe intervenir:

a) En la esfera administrativa con el cumplimiento estricto de las disposiciones legales en vigor dirigidas a la protección del menor y en funciones de asesoramiento y control.

b) En el área procesal vitalizando todas las posibilidades de intervención.

c) En la jurisdicción de menores debe propugnarse la intervención del Fiscal actuando en interés social.

### 7.— *Separación y divorcio*

1.— Informe del M. F. antes de que la causa esté vista para sentencia (y no sólo actuación como parte).

2.— Supresión de la confesión que se sustituya por un interrogatorio directo.

3.— Vista oral y no inducta.

4.— Contribución del M. F. en la investigación completa del aspecto económico en las causas de separación y divorcio, evitando los fraudes que pudieran producirse, en el supuesto de existencia de hipotecas o a través de la no inscripción en el registro de la adjudicación de los bienes inmuebles.

### 8.— *Convenios colectivos*

— Posibilidad de actuación de oficio o a instancia de terceros, del M. F., respecto a la vigilancia de la legalidad de los convenios colectivos, sin estar limitado a lo remitido por la autoridad laboral.

### Epílogo de la ponencia

No se puede olvidar que estamos dentro de un marco asociativo dentro del cual nos debemos desenvolver.

Junto a aspectos de nuestro trabajo que se realiza positivamente con el sacrificio y trabajo de los funcionarios, se hace necesaria una valoración negativa:

— Ineficacia de la función de la Administración de Justicia social y globalmente.

— Los cuerpos auxiliares (policía, peritos, etc.) no satisfacen las demandas necesarias.

— El tema de la reparación a las víctimas produce desilusión y desazón.

— La corrupción está presente y debe ser abordada honesta y sinceramente para enfrentarse con ella.

— La Administración de Justicia está separada de la sociedad con la que no conecta por los cauces normales de información.

— Hay una desconfianza social hacia la Administración de Justicia.

— En definitiva, el funcionamiento de la Administración de Justicia es insatisfactorio y debemos empezar con nuestra autocrítica no como excusa, sino como punto de partida.

Con todo ello se llega a dos conclusiones:

— Hacia dentro: La Asociación debe procurar la sensibilización de estos temas buscando los puntos de ineficacia y proponiendo soluciones concretas a los órganos que puedan adoptarlas.

— Hacia afuera: Conectar con otros sectores, instancias e instituciones afectadas por el problema y particularmente con la Asociación Profesional de la Magistratura creando vínculos con ella lo más próximos posibles a la federación de asociaciones.

Conectar con el Poder Ejecutivo como hasta ahora se ha venido haciendo, repescando los problemas ya planteados al anterior Ejecutivo, para presentarlos al nuevo, esperanzados en su talante y a la vez empujándole para la búsqueda de soluciones efectivas.